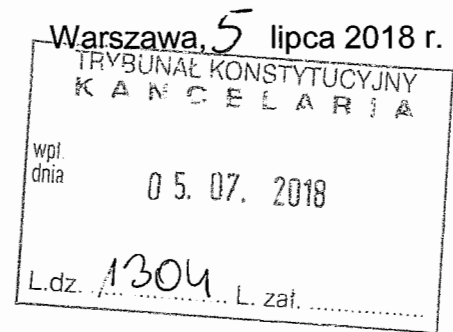




SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 26/17
BAS-WAPU-1855/17



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej spółki T

Spółka Akcyjna

z dnia 29 kwietnia 2016 r. (sygn. akt SK 26/17), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.), w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej skargą konstytucyjną inkorporowanej jeszcze przed II wojną światową spółki pod firmą T

Spółka Akcyjna (dalej: skarżąca albo T S.A.) jest art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Aktualnie przepis ten stanowi: „Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 58 § 1 pkt 2-4, art. 161 § 1 oraz art. 220 § 3, przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

Przepisy, do których odsyła art. 173 § 1 p.p.s.a. w aktualnym brzmieniu, wymieniają kategorie rozstrzygnięć kończących postępowanie, od których skarga kasacyjna nie przysługuje. Są to: postanowienie o odrzuceniu skargi wniesionej po upływie terminu do jej wniesienia, w razie nieuzupełnienia jej braków formalnych w wyznaczonym terminie albo w sytuacji, w której sprawa objęta skargą pomiędzy tymi samymi stronami jest w toku lub została już prawomocnie osądzona (art. 58 § 1 pkt 2-4 p.p.s.a.), postanowienie o umorzeniu postępowania w razie skutecznego cofnięcia skargi, śmierci strony (jeżeli przedmiot postępowania odnosi się wyłącznie do praw i obowiązków ściśle związanych z osobą zmarłego, chyba że udział w sprawie zgłasza osoba, której interesu prawnego dotyczy wynik tego postępowania) lub bezprzedmiotowości postępowania z innych przyczyn (art. 161 § 1 p.p.s.a.) oraz postanowienie o odrzuceniu skargi, skargi kasacyjnej, zażalenie lub skargi o wznowienie postępowania, od których pomimo wezwania nie został uiszczony należny wpis (art. 220 § 3 p.p.s.a.).

2. W dacie wydawania ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej (tj. 20 stycznia 2016 r.) przepis art. 173 § 1 p.p.s.a. miał brzmienie następujące: „Od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”. Treść

zakwestionowanego przepisu uległa zmianie, w kierunku wskazanym powyżej, na podstawie art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. poz. 658; dalej: ustawa zmieniająca z 2015 r.) z dniem 15 sierpnia 2015 r. Skarżąca – nawiązując do art. 2 ustawy zmieniającej z 2015 r. – podkreśla wprowadzić, że żąda kontroli konstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym przed 15 sierpnia 2015 r. Jednak w związku z tym, że wprowadzenie przywołanego wyżej katalogu przypadków, w których skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje, nie ma znaczenia dla istoty problemu stawianego przez inicjatorkę postępowania w niniejszej sprawie, czynienie takiego zastrzeżenia wydaje się bezzasadne. Przedmiotem kontroli powinienem być z art. 173 § 1 p.p.s.a. w brzmieniu obowiązującym, w zakresie wskazanym przez skarżącą.

3. Skarżąca żąda kontroli konstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a. „w zakresie, w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym przedmiocie”. Innymi słowy, nie kwestionuje ona konstytucyjności normy wyraźnie w tym przepisie wystawionej, ale brak tego, co – jej zdaniem – ustawodawca powinien w nim unormować, działając zgodnie z przywołanymi uregulowaniami konstytucyjnymi. Tak ujęta istota problemu ma swoje oczywiste konsekwencje na tle analizy formalnoprawnej (zob. niżej, pkt III.5 stanowiska).

II. Stan faktyczny

1. Stan faktyczny, na tle którego została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna, jest relatywnie skomplikowany i wielowątkowy. U jej podstaw leży skarga T S.A. na decyzję Ministra Gospodarki z grudnia 2002 r. (znak), odmawiającą stwierdzenia nieważności orzeczenia Nr 22 Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 12 lutego 1948 r. o przejęciu przedsiębiorstw na własność Państwa (M. P. Nr 44, poz. 222), wydanego na podstawie art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej (Dz. U. Nr 3, poz. 17, ze zm.)

w części dotyczącej przedsiębiorstwa T

. W uzasadnieniu decyzji Minister Gospodarki stwierdził, że całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nakazała uznać, że w dniu 5 lutego 1946 r. T S.A. spełniało ustawową przesłankę stanowiącą podstawę do objęcia zakładu procesem upaństwowienia. Po złożeniu przez skarżącą wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy powyższa decyzja Ministra Gospodarki została utrzymana w mocy decyzją Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z lipca 2003 r. (znak). W następstwie skargi skarżącej Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z września 2004 r. (sygn. akt), uchylił zaskarżoną decyzję, jak i poprzedzającą ją decyzję Ministra Gospodarki z grudnia 2002 r. Uwzględnienie skargi kasacyjnej od wyroku złożonej przez uczestnika postępowania – Z S.A. – spowodowało jednak, że orzeczenie to zostało uchylone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z marca 2007 r. (sygn. akt), a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w W . Po ponownym rozpoznaniu sprawy, wyrokiem z czerwca 2007 r. (sygn. akt), Wojewódzki Sąd Administracyjny w W powtórnie uchylił decyzje administracyjne z lipca 2003 r. oraz z grudnia 2002 r. W następstwie kolejnej skargi kasacyjnej uczestnika postępowania Naczelny Sąd Administracyjny – wyrokiem z listopada 2008 r. (sygn. akt) – uchylił zaskarżony wyrok z czerwca 2007 r. oraz oddalił skargę skarżącej na decyzję Ministra Gospodarki z lipca 2003 r. W uzasadnieniu tego orzeczenia NSA wskazał, że nie można podzielić zarzutu wystąpienia rażącego naruszenia prawa wywołanego wszczęciem postępowania nacjonalizacyjnego po dacie wskazanej w rozporządzeniu. W ocenie sądu postępowanie to składało się bowiem w pierwszej kolejności z postępowania przygotowawczego (unormowanego w § 16-23 rozporządzenia), które wszczynane było w dacie złożenia wniosku. Za takim rozumieniem terminu „wszczęcie postępowania” miała przemawiać także – zdaniem NSA – późniejsza nowelizacja przepisów rozporządzenia, nadająca § 17 ust. 1 tego aktu brzmienie: „wszczęcie postępowania następuje z chwilą przedłożenia wniosków określonych w § 19”. Naczelny Sąd Administracyjny negatywnie ocenił też odwołanie się przez sąd administracyjny I instancji do poglądu Sądu Najwyższego wyrażonego w wyroku z marca 2001 r. (sygn. akt), podkreślając, że orzeczenie to

wydane zostało w zupełnie innych okolicznościach faktycznych sprawy. Niezależnie od tego, NSA wskazał, że nawet przyjmując, iż datą pewną wszczęcia postępowania nacjonalizacyjnego była w przypadku skarżącej data ogłoszenia wykazu przedsiębiorstw przechodzących na własność Państwa, to i tak nie można stwierdzić naruszenia terminu określonego w art. 3 ust. 6 ustawy nacjonalizacyjnej. W ocenie sądu „określenie bowiem, że postępowanie nacjonalizacyjne mogło nastąpić przed dniem 31 marca 1947 r. oznacza, że nie mogło ono nastąpić po tym dniu, czyli po zakończeniu miesiąca marca tego roku”. W konkluzji Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zarzut naruszenia prawa materialnego postawiony w skardze kasacyjnej był uzasadniony i w związku z tym, na podstawie art. 188 w zw. z art. 151 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok i skargę skarżącej oddalił.

2. W dniu lipca 2015 r. skarżąca złożyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego skargę o wznowienie postępowania zakończonego wyrokiem tego sądu z listopada 2008 r. (sygn. akt). Jako podstawę wznowienia wskazano art. 271 pkt 2 p.p.s.a. w związku z zarzucanym brakiem należytej reprezentacji w postępowaniu przed NSA (według twierdzeń skarżącej, nie miała ona w tym okresie organu uprawnionego do reprezentacji, tj. prawidłowo powołanego zarządu). Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z listopada 2015 r. (sygn. akt) odrzucił skargę stwierdziwszy, że wniesiono ją po upływie terminu wynikającego z art. 277 p.p.s.a. Sąd, opierając się na treści wpisów w rejestrze przedsiębiorców KRS, nie podzielił argumentacji skarżącej o braku organów uprawnionych do reprezentacji T S.A. w niemal siedmioletnim okresie pomiędzy prawomocnym zakończeniem postępowania sądowoadministracyjnego a wniesieniem skargi o wznowienie. Skarżąca wniosła od tego orzeczenia skargę kasacyjną, która została odrzucona przez Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z stycznia 2016 r. (sygn. akt), z powołaniem się na art. 173 § 1 i art. 180 w związku z art. 178 p.p.s.a.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub

organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. 2016, poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK)

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem podjętym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych przywołanym przepisem – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty) a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowić winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna

zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględniać m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny” (zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu, czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze

argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 października 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym; Dz. U. Nr 102, poz. 643; dalej: u.TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4. W stanie faktycznym, na tle którego została wniesiona niniejsza skarga konstytucyjna, powstają pewne wątpliwości co do spełnienia przesłanki bezpośredniego i realnego (rzeczywistego) naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej. W gruncie rzeczy – zwłaszcza z perspektywy możliwości skutecznego wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego – sytuacja skarżącej nie uległa bowiem pogorszeniu wskutek zastosowania przez Naczelnego Sądu Administracyjnego zakwestionowanego przez nią przepisu.

Jak wskazano powyżej (zob. pkt II.2 stanowiska), skarżąca upatruje podstawy dla wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego zakończonego wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2008 r. (sygn. akt

) w braku właściwej reprezentacji i możliwości działania, ze względu na podnoszony przez nią brak organu uprawnionego do reprezentacji (tj. zarządu) w okresie od września 2006 r. do kwietnia 2015 r. Uzasadnieniem dla tej tezy ma być zmiana § 19 ust. 3 statutu T S.A. uchwalona na nadzwyczajnym walnym zgromadzeniu spółki w dniu kwietnia 2004 r., zgodnie z którą: „Tak długo, jak wszystkie akcje w kapitale zakładowym Spółki należą do: A. B. lub B. K. lub – łącznie – do A. B. i B. K. albo też co najmniej jednej z wymienionych osób i do Spółki, członków Zarządu, w tym także Prezesa Zarządu, powołuje A. B. lub B. K. działający łącznie, w zależności od tego, która z wyżej wymienionych osób jest akcjonariuszem Spółki. Powoływanie i odwoływanie członków Zarządu w tym także Prezesa Zarządu odbywa się poprzez złożenie pisemnego oświadczenia na ręce Przewodniczącego Rady Nadzorczej, a gdy nie jest to możliwe na ręce innego członka Rady Nadzorczej”. W rezultacie, powoływanie

zarządu skarżącej zostało przekazane do kompetencji wyłącznych akcjonariuszy spółki jako tzw. uprawnienie osobiste, w miejsce dotychczasowego rozwiązania, zgodnie z którym uprawnienie to wykonywało walne zgromadzenie akcjonariuszy. Na tej podstawie skarżąca wywodzi, że mandaty członków zarządu powołanych na trzyletnią kadencję w dniu listopada 2002 r. (również w osobach A. B. i B. K.) wygasły na zwyczajnym walnym zgromadzeniu w dniu września 2006 r., zaś najpóźniej na zwyczajnym walnym zgromadzeniu w dniu września 2008 r.

Należy jednak wskazać, że prezentowana przez skarżącą optyka jest co najmniej dyskusyjna. Zarówno w toku postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, jak i wznowieniowego jedynymi akcjonariuszami skarżącej spółki, dysponującymi wszystkimi akcjami w kapitale zakładowym spółki, byli A. B. i B. K. . Z udziałem tych osób regularnie odbywały się coroczne (w tym w latach rzekomego braku zarządu, tj. w latach 2006-2015) zwyczajne walne zgromadzenia akcjonariuszy, na których jednym z obligatoryjnych punktów jest udzielenie absolutorium (skwitowania) członkom zarządu, w którym to charakterze również występowali A. B. i B. K. . Te same osoby są również nieprzerwanie wpisane jako członkowie zarządu w rejestrze przedsiębiorców KRS. W tej sytuacji podnoszenie zarzutu, że mandaty tych osób wygasły w związku z brakiem wskazania „samych siebie” na funkcje członków zarządu w trybie określonym w zmienionym § 19 ust. 3 statutu spółki trzeba uznać za niezasadne. Oznaczałoby to bowiem zakwestionowanie ważności i skuteczności decyzji podejmowanych (a przynajmniej aprobowanych) jednomyślnie przez akcjonariuszy będących równocześnie członkami zarządu tylko z tego powodu, że zostały one zaprotokołowane formalnie jako decyzje walnego zgromadzenia, a nie osób fizycznych będących wyłącznymi uczestnikami tego zgromadzenia. Ryzyko, jakie tego typu interpretacja niesie dla stabilności wszelkiego typu postępowań oraz rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych – nie tylko przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – nie wymaga, jak się zdaje, szerszego komentarza. Wniosek ten należy tym bardziej odnieść do tezy, że te same osoby fizyczne, tym razem już jako prawidłowo ukonstytuowany zarząd skarżącej spółki „powzięły wiedzę” o podstawie wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym – w znaczeniu, w jakim posługuje się tą przesłanką art. – dopiero 28 kwietnia 2015 r.,

co miało „otworzyć” skarżącej termin na wniesienie skargi o wznowienie postępowania.

Jedynie na marginesie można wskazać, że przepisy ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1577, ze zm.; dalej: k.s.h.) nie przewidują sankcji bezwzględnej nieważności uchwał walnego zgromadzenia akcjonariuszy sprzecznych ze statutem spółki (zob. art. 422 § 1 k.s.h.), zaś orzecznictwo sądowe restryktywnie podchodzi nawet do upadku ze skutkiem *ex tunc* skuteczności uchwał walnego zgromadzenia akcjonariuszy sprzecznych z ustawą (zob. art. 425 § 1 k.s.h. oraz uchwałę składu 7 sędziów SN z 18 września 2013 r., sygn. akt III CZP 13/13). W aktach sprawy brak zresztą jakichkolwiek informacji na temat tego, aby takie postępowanie kiedykolwiek się toczyło (a jedynie prawomocny wyrok sądu uchylający uchwałę lub stwierdzający jej nieważność mógłby w sposób prejudycjalny i wiążący NSA rozstrzygnąć problem braku właściwej reprezentacji strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym).

W związku z powyższym, Sejm poddaje pod rozwałę Trybunału Konstytucyjnego ewentualność **umorzenia postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Uzasadnione wydaje się bowiem twierdzenie, że w stanie faktycznym stanowiącym podstawę zarówno niniejszego postępowania, jak i postępowania wznowieniowego przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, nie zachodziła żadna z ustawowych podstaw wznowienia. Innymi słowy, brak realnego i bezpośredniego interesu skarżącej spółki, którego ochronie miałyby służyć skarga konstytucyjna nakierowana na stwierdzenie niekonstytucyjności art. 173 § 1 p.p.s.a.

5. Za okoliczności uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie skargi nie można natomiast uznać tego, że: (a) ma ona charakter skargi na brak określonej regulacji prawnej (a więc tzw. pominięcie ustawodawcze), jak również (b) odnosi się do normy niewynikającej bezpośrednio z treści przepisu, ale dekodowanej zeń przez orzecznictwo sądowe.

W punkcie pierwszym trzeba przywołać bogate orzecznictwo polskiego sądu konstytucyjnego dotyczące rozróżnienia na podlegające jego kognicji przypadki tzw. pominięcia ustawodawczego oraz wykraczające poza tę kognicję przypadki tzw. zaniechania legislacyjnego. Możliwość kontroli konstytucyjności pominięcia legislacyjnego (tj. elementu kontrolowanej normy prawnej niezbędnego dla zapewnienia jej zgodności ze standardami konstytucyjnymi) jest dzisiaj bezsporna

i nie wymaga szerszego komentarza (tak już TK w orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95 i wyroku z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; zob. także wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05; 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42/06; 16 listopada 2012 r., sygn. akt K 2/10).

W drugim punkcie należy natomiast wskazać, że zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zob. postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest bowiem sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwie. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (zob. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego. „[S]tałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu [...] określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. [...] Ujawnienie [...] zależności pomiędzy sferą stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (zob. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. SK 32/04).

IV. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty skarżącej

Skarżąca zarzuca przepisowi art. 173 § 1 p.p.s.a. naruszenie szeregu gwarancji proceduralnych określonych przez ustawę zasadniczą, tj. art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji. Zakwestionowany

przepis nie przewiduje bowiem możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, orzekającego po raz pierwszy w tym postępowaniu. W takim wypadku strona powinna mieć bowiem zapewnioną możliwość skontrolowania przez inny sąd lub przynajmniej inny skład tego sądu prawidłowości wydania orzeczenia zamykającego jej drogę do merytorycznego rozpoznania skargi o wznowienie postępowania. Możliwość taka jest szczególnie istotna tam, gdzie o wznowieniu orzeka sąd, którego działanie lub zaniechanie ma związek z podstawą wznowienia, a w szczególności tam, gdzie do wznowienia dochodzi z powodu nieważności postępowania toczącego się przed tym sądem (skarga, s. 10). Tymczasem brak możliwości złożenia środka odwoławczego na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucające skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zamyka drogę do rozpoznania sprawy i nadmiernie ogranicza dostęp do wymiaru sprawiedliwości – bez wystarczającego uzasadnienia. Kwestionowana regulacja bezzasadnie różnicuje również sytuację stron wnoszących skargę o wznowienie postępowania zakończonego orzeczeniem wojewódzkiego sądu administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego: w tym pierwszym wypadku nie ulega bowiem wątpliwości, że na postanowienie WSA o odrzuceniu skargi o wznowienie przysługuje skarga kasacyjna do NSA (skarga, s. 13). Wreszcie, art. 173 § 1 p.p.s.a., w zakresie wskazanym na wstępie, godzi w prawo do kwestionowania orzeczeń sądowych wydanych w I instancji „w ogóle” powiązane z zasadą dwuinstancyjności postępowania sądowego (skarga, s. 14).

2. Wzorce kontroli

a) Zasada równości

1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

2. Zasada równości, według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm

prawnych), charakteryzujący się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (tak fundamentalne w tej mierze orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87; zob. również późniejsze wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02; 3 marca 2004 r., sygn. akt K 29/03; 19 grudnia 2007 r., sygn. akt K 52/05). Punktem wyjścia powinno więc być ustalenie, czy istnieje wspólność cechy relewantnej pomiędzy porównywanymi sytuacjami, a więc, innymi słowy, czy zachodzi „podobieństwo” tych sytuacji. Jeżeli zostaje stwierdzone, że sytuacje „podobne” zostały przez prawo potraktowane odmiennie, to wskazuje to na możliwość naruszenia zasady równości.

3. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że odmienność potraktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalna; mogą bowiem zachodzić wypadki, gdy jest ona usprawiedliwiona. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą jednak zawsze znajdować uzasadnienie w odpowiednio przekonujących argumentach, nawiązujących do sposobu ujęcia zasady proporcjonalności. Argumenty te muszą mieć charakter: 1) relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści (innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony); 2) proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; 3) pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (zob. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Dopiero brak przekonujących argumentów powoduje, że regulacja różnicująca reżim prawny podmiotów czy sytuacji „podobnych” nabiera charakteru niekonstytucyjnej dyskryminacji bądź uprzywilejowania (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

b) Prawo do sądu

1. Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”

2. Prawo do sądu, stanowiące jedno z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności, było już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 grudnia 1999 r., sygn. akt TK 14/98; 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06). Według ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału, na konstytucyjne prawo do sądu składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem; 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy. Trybunał wyjaśnia ponadto w swoim orzecznictwie, że konstytucyjne prawo do sądu ma dwa aspekty: 1) pozytywny, bo zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zobowiązujące do zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania; 2) negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji).

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w doktrynie prawa jest przy tym bezsporne, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego. Tytułem przykładu można przywołać wyrok Trybunału z 10 maja 2000 r. (sygn. akt SK 21/99), w którym podkreślono, że: „[...] nie istnieje w żadnym systemie prawnym bezwzględne i absolutne prawo do sądu – które nie podlegałoby jakimkolwiek ograniczeniom i które w konsekwencji stwarzałoby uprawnionemu nieograniczoną możliwość ochrony swych praw na drodze sądowej. To stwierdzenie należy odnieść do wszystkich kategorii praw, bowiem samo ukształtowanie postępowania przed sądem w sposób respektujący określone procedury [...] stanowi istotne i rzeczywiste

ograniczenie prawa do sądu, konieczne jednak ze względu na inne wartości powszechnie szanowane w państwie prawnym, jak w szczególności bezpieczeństwo prawne, zasada legalizmu czy zaufanie do prawa” (zob. także wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. akt P 4/04 i 16 grudnia 2008 r., sygn. akt P 17/07). W opinii Trybunału, Konstytucja nie wyklucza ustanawiania w ustawie ograniczeń prawa do sądu, jeżeli nie prowadzą do zamknięcia sądowej drogi dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw oraz mieszczą się w ramach określonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji, wyznaczający granice ingerencji organów władzy publicznej w tej sferze (zob. wyrok TK z 12 września 2006 r., sygn. akt SK 21/05).

3. W kontekście podnoszonych przez skarżącą zarzutów istotne mogą okazać się dwa tradycyjnie wyodrębniane aspekty prawa do sądu, tj.: prawo dostępu do sądu oraz zasada tzw. sprawiedliwości proceduralnej.

Prawo dostępu do sądu było przedmiotem szeregu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; 14 września 1999 r., sygn. akt K 14/98; 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99; 27 lutego 2001 r., sygn. akt K 22/00; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00; 10 maja 2004 r., sygn. akt SK 39/03; 4 marca 2008 r., sygn. akt SK 3/07; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 17 listopada 2009 r., sygn. akt SK 64/08). Obszernego podsumowania swojego dotychczasowego orzecznictwa w tej mierze dokonał zaś Trybunał w wyroku z 29 czerwca 2010 r. (sygn. akt P 28/09), wskazując m.in., że: „z art. 45 Konstytucji wynika jednoznacznie wola prawodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02)”. Brak możliwości wprowadzania wyłączeń od zasady sądowego wymiaru sprawiedliwości Trybunał potwierdził zresztą już w wyroku z 14 września 1999 r. (sygn. akt K 14/98), wskazując, że: „[...] jedynymi instytucjami powołanymi do ostatecznego rozstrzygnięcia o obowiązkach, prawach i wolnościach obywateli są niezależne sądy, które z mocy Konstytucji mają gwarantować tym obywatelom, że ich prawa nie będą naruszane zarówno przed organami państwa, jak i przed organami organizacji społecznych”.

Prawo do sądu musi być przy tym rozumiane zarówno formalnie – jako dostępność drogi sądowej w ogóle, jak i materialnie – jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Ochronę taką gwarantuje

ukształtowanie warunków realizacji tego prawa w taki sposób, który nie prowadzi do ograniczenia możliwości merytorycznego zbadania przez sąd zarzutów formułowanych przez skarżącego (zob. np. wyrok TK z 31 stycznia 2005 r., sygn. akt SK 27/03).

4. Znaczenie nakazu rzetelności postępowania, ujmowanego niekiedy także w postaci tzw. zasady sprawiedliwości proceduralnej, było kilkakrotnie podkreślane przez polski sąd konstytucyjny (zob. m.in. wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). Różne koncepcje sprawiedliwości proceduralnej mają wspólny rdzeń, który sprowadza się do: (1) możliwości bycia wysłuchanym; (2) ujawniania w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (i to nawet jeśli samo rozstrzygnięcie jest niezaskarżalne – legitymizacja przez przejrzystość), a więc unikania dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu; (3) zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany.

Trybunał Konstytucyjny sprecyzował treść zasady sprawiedliwości proceduralnej (rzetelności proceduralnej) przede wszystkim przy okazji badania konstytucyjności przepisów normujących środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym. Istotne znaczenie mają tutaj w szczególności wyroki z: 20 maja 2008 r. (sygn. akt P 18/07) i 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), w których Trybunał stwierdził niekonstytucyjność przepisów procedury cywilnej przewidujących odrzucenie przez sąd, odpowiednio, apelacji i skargi kasacyjnej sporządzonej przez profesjonalnego pełnomocnika, niespełniającej określonych wymagań prawnych, bez wzywania do usunięcia braków (art. 370¹ i art. 398⁶ § 2 i § 3 k.p.c.) oraz wyrok z 1 lipca 2008 r. (sygn. akt SK 40/07), który dotyczył analogicznej regulacji przewidującej odrzucenie przez sąd skargi kasacyjnej bez wzywania do uzupełnienia braków (art. 398⁶ § 2 i § 3 k.p.c.; zob. także wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 i 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05). W przywołanych orzeczeniach Trybunał dyskwalifikował, najogólniej rzecz biorąc, regulacje wprowadzające określone rygory formalne, przekraczające „górną granicę formalizmu procesowego”, a w efekcie uniemożliwiające merytoryczne rozpatrzenie sprawy.

c) Zakaz zamykania drogi sądowej

1. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji: „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

2. Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i piśmiennictwie podkreśla się, że art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji ustanawiają konstytucyjne gwarancje prawa do sądu; powinny one przy tym być odczytywane łącznie, istnieje bowiem między nimi ścisły związek („organiczna więź”). Przyjęty przez ustrojodawcę sposób regulacji podkreśla dwoisty charakter prawa do sądu: jako środka ochrony innych wolności i praw oraz jako odrębnego, samodzielnego prawa podmiotowego (zob. m.in. wyroki TK z: 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97; 14 czerwca 1999 r., sygn. akt K 11/98; 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98; a także: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12; H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11-12; P. Tuleja [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999).

W podstawowym w tej mierze wyroku z 10 maja 2000 r. (sygn. akt K 21/99). Trybunał stwierdził m.in.: „O ile art. 45 ust. 1 pozytywnie formułuje prawo do sądu, o tyle art. 77 ust. 2 zawiera zakaz zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, stanowi zatem dopełnienie (uzupełnienie, rozwinięcie) prawa do sądu. [...] Z ustaleń powyższych nie wynika jeszcze tożsamość ujęcia przedmiotowego obu przepisów zawierających gwarancję prawa do sądu – od strony pozytywnej i negatywnej. [...] Jeśli więc art. 45 ust. 1 Konstytucji dotyczy dochodzenia przed sądem wszelkich praw (także ustanowionych w innych aktach normatywnych niż Konstytucja), to art. 77 ust. 2 Konstytucji obejmuje swym zakresem jedynie prawa i wolności gwarantowane konstytucyjnie. W tym znaczeniu art. 77 ust. 2, stanowiąc uzupełnienie i rozwinięcie ogólniejszego ujęcia z art. 45 ust. 1, zawiera zarazem swoistą regulację szczególną w stosunku do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Płyne stąd istotny wniosek co do zakresu dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. Ograniczenia prawa do sądu ustanawiane normą ustawową, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, muszą uwzględniać kategoryczny zakaz zamykania drogi do sądu zawarty w art. 77 ust. 2 w zakresie dochodzenia konstytucyjnych wolności i praw, ergo wyłączenie drogi sądowej w sprawach związanych z naruszeniem wolności i praw może być ustanowione jedynie wprost

przepisami konstytucyjnymi. [...] W tym sensie art. 77 ust. 2 Konstytucji wyznacza, obok art. 31 ust. 3, zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu. [...] W konsekwencji, należy więc stwierdzić, że konieczność ochrony w demokratycznym państwie takich wartości jak: bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób nie może uzasadniać zamknięcia drogi sądowej w odniesieniu do praw objętych zakresem zastosowania art. 77 ust. 2 Konstytucji, może natomiast co najwyżej uzasadniać pewne ograniczenia ochrony sądowej, przejawiające się w odmiennym ukształtowaniu zasad postępowania sądowego w stosunku do ogólnych reguł proceduralnych”.

b) Prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji

1. Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Norma ta w pewnym sensie uzupełnia konstytucyjne gwarancje prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji).

2. W doktrynie podkreśla się, że termin „zaskarżenie” nie został zdefiniowany w przywołanym postanowieniu Konstytucji. Pozwala to na jego szerokie rozumienie, a tym samym objęcie jego zakresem różnych, specyficznych dla danej procedury, środków prawnych, których cechą wspólną jest umożliwienie stronie weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji (zob. B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 393). Z kolei Trybunał Konstytucyjny przyjął, że: „[...] chodzi tu o środki prawne, uruchamiające tzw. kontrolę instancyjną (tok instancji), a więc zwyczajne środki prawne (środki odwoławcze) o charakterze w zasadzie dewolutywnym. Przepis ten, literalnie rzecz ujmując, nie odnosi się do nadzwyczajnych środków prawnych, choć obejmuje naturalnie także postępowania, toczące się w wyniku złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania” (wyrok TK z: 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; zob. także wyrok TK z 12 stycznia 2010 r. sygn. akt SK 2/09). Konstytucyjny standard w tym zakresie wyczerpuje się w możliwości poddania weryfikacji jedynie niekontrolowanego uprzednio rozstrzygnięcia w ramach rozpoczętej już sprawy.

Instancyjność, związana z oceną procesu decyzyjnego, który legł u podstaw pierwszego rozstrzygnięcia w sprawie, a nie jedynie z oceną faktów lub rozstrzygnięciem kwestii incydentalnych (zob. postanowienie TK z 12 września 2007 r., sygn. akt Ts 168/06; a także T. Zembrzuski, *Zaskarżanie orzeczeń incydentalnych wydanych po raz pierwszy w toku instancji (uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego)*, „Przegląd Sądowy” 2007, nr 9, s. 23), ma ograniczać ryzyko rozstrzygnięć błędnych lub arbitralnych. W tym też sensie prawo do zaskarżania rozstrzygnięć zapadłych w pierwszej instancji wzmacnia konstytucyjne gwarancje prawa do sądu, zwłaszcza w aspekcie tzw. sprawiedliwości proceduralnej.

c) Zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego

1. Zgodnie z art. 176 ust. 1 Konstytucji: „Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”.

2. Wyrażona w cytowanym przepisie zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego ma charakter bezwzględny. Artykuł 176 ust. 1 Konstytucji dotyczy jednak tylko spraw przekazanych ustawami do wyłącznej właściwości sądów, tzn. rozpoznawanych przez nie „od początku do końca” (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 12 maja 2003 r., sygn. akt SK 38/02; 13 czerwca 2006 r., sygn. akt SK 54/04). Z tego względu jest on – w pewnym sensie – „dopełnieniem” art. 78 Konstytucji (zob. wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01). Podkreśla się ponadto, że art. 176 ust. 1 Konstytucji ma dwojaki charakter. Z jednej strony, jest on przepisem ustrojowym, ponieważ określa sposób zorganizowania procedur sądowych, a w konsekwencji sposób zorganizowania systemu sądów. Z drugiej strony, jest też przepisem gwarancyjnym, bo konkretyzuje i dopełnia ogólną zasadę zawartą w art. 78 Konstytucji, posiadając również „samoistne znaczenie prawne”. Wyrażana bywa też opinia, że z treści art. 176 ust. 1 Konstytucji wynika prawo „każdego” do drugiej instancji; może być on więc rozpatrywany w kategoriach przepisów regulujących prawa jednostki (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. IV, Warszawa 2005, komentarz do art. 176, s. 1-2; zob. także wyrok TK z 13 lipca 2009 r., sygn. akt SK 46/08 oraz postanowienia TK z: 8 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 26/07 i 21 lipca 2009 r., sygn. akt SK 61/08).

3. Konstytucyjna zasada dwuinstancyjności postępowania nie jest natomiast – jak wskazuje się we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału – elementem prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; zob. także A. Jakubecki, *Kilka uwag o instancyjności postępowania cywilnego na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego a Kodeks postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, K. Weitz, Warszawa 2010, s. 81 i n. oraz M. Pilich, *Wpływ orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego na Kodeks postępowania cywilnego* [w:] *Orzecznictwo...*, s. 375-396). Zasada dwuinstancyjności wzmacnia jednak to prawo, umożliwiając proceduralną kontrolę postępowania sądowego. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „celem reguły instancyjności jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01), „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej” (wyrok TK z 16 listopada 1999 r., sygn. akt SK 11/99), a „ustawy regulujące postępowanie sądowe muszą w szczególności w sposób precyzyjny normować prawa stron oraz zaskarżanie orzeczeń sądowych” (wyrok TK z 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; zob. także wyrok TK z 27 marca 2007 r., sygn. akt 3/05).

3. Analiza zgodności

1. Instytucja wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego, uregulowana w dziale VII p.p.s.a., a ściślej – inicjująca to szczególne postępowanie skarga, ma charakter nadzwyczajnego środka prawnego. Wyjątkowy charakter wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego wynika z faktu, że skarga o wznowienie przysługuje wyłącznie od prawomocnych orzeczeń kończących postępowanie i musi być oparta na podstawach określonych w ustawie. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że instytucja ta polega na ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem w przypadku zajęcia ustawowych przyczyn wznowienia (zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 617), stanowiąc podstawowy środek obalania prawomocnych orzeczeń NSA i WSA, umożliwiający ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty w celu zagwarantowania prawidłowości (tj. zgodności z prawem) wydanego w sprawie

rozstrzygnięcia (zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 476) oraz zapewnienia racjonalnej stabilności merytorycznego orzeczenia i autorytetu sądu, który je wydał (zob. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego*, Warszawa 2013, s. 49–50).

Skargę o wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego może wnieść strona, uczestnik postępowania, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka. Zastosowanie instytucji wznowienia postępowania jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do orzeczeń prawomocnych, kończących postępowanie, od których nie przysługuje środek odwoławczy (art. 270 p.p.s.a.; zob. postanowienia NSA z: 16 listopada 2005 r., sygn. akt I OZ 299/05; 25 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 887/11 oraz 13 lutego 2008 r., I OSK 112/07). Na tle przepisów p.p.s.a. można żądać wznowienia postępowania, co do zasady, zarówno wtedy, gdy sąd prawomocnie orzekł w sprawie wyrokiem, jak również, gdy zakończył postępowanie wydaniem postanowienia (np. postanowienie NSA o odrzuceniu skargi kasacyjnej; zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX/el. 2013, s. 781; W. Maciejko, *Wznowienie postępowania sądownoadministracyjnego na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Causus. Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych” 2006, nr 39, s. 7; J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 618). Przepisy o wznowieniu postępowania nie mają zastosowania do postanowień o charakterze procesowym, które nie kończą sprawy (incydentalnych, wpadkowych), takich jak np. postanowienie o wyłączeniu bądź o odmowie wyłączenia sędziów (sędziego; zob. postanowienia NSA z: 14 lutego 1997 r., sygn. akt I SA 1468/96; 26 czerwca 2006 r., sygn. akt I GSK 240/06; 29 listopada 2006 r., sygn. akt I OZ 1560/06; 28 marca 2006 r., sygn. akt II OZ 1456/05), postanowienie w przedmiocie rozstrzygnięcia wątpliwości co do treści wyroku (postanowienie NSA z 16 marca 2006 r., sygn. akt I OSK 264/06), czy też w przedmiocie przywrócenia uchybionego terminu (postanowienie NSA z 16 listopada 2005 r., sygn. akt I OZ 299/05).

2. Przesłanki (podstawy) wznowienia postępowania przed sądami administracyjnymi systematyzuje się na cztery grupy: 1) nieważność postępowania (art. 271 p.p.s.a.), 2) tzw. właściwe przyczyny restytucyjne (art. 273 p.p.s.a.),

3) niekonstytucyjność podstawy orzeczenia (art. 272 § 1 p.p.s.a.) oraz
4) niezgodność podstawy orzeczenia ze standardami międzynarodowymi (art. 272 § 3 p.p.s.a.).

Możliwość wznowienia postępowania jest przy tym ograniczona dwojakimi terminami: art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a. wprowadzają trzymiesięczny, procesowy termin na wniesienie skargi liczony od uzyskania wiedzy o podstawie wznowienia, zaś art. 278 p.p.s.a. ogólny, maksymalny i zbliżony do terminu prekluzyjnego prawa materialnego pięcioletni termin obowiązujący przy wnoszeniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego. Ustawodawca przyjął w ten sposób, że trzymiesięczny termin na wniesienie skargi (art. 272 § 2 i art. 277 p.p.s.a.) określa czasową dopuszczalność żądania wznowienia postępowania, opierającą się na powiązaniu podstawy wznowienia ze świadomością strony co do istnienia tej podstawy („termin liczy się od dnia, w którym strona dowiedziała się o podstawie wznowienia”), natomiast art. 278 p.p.s.a. wskazuje dodatkową przesłankę, to znaczy czas (okres), w którym możliwe jest wznowienie postępowania w ogóle. W rezultacie, skarga o wznowienie postępowania wniesiona z zachowaniem terminów określonych w art. 272 § 2 i 3 lub art. 277 p.p.s.a., ale po upływie terminu przewidzianego w art. 278, podlega odrzuceniu na posiedzeniu niejawnym, bez konieczności badania merytorycznej zasadności wskazanych w niej podstaw – z wyjątkiem zajścia jednej z dwóch sytuacji: jeżeli strona była pozbawiona możliwości działania albo nie była należycie reprezentowana. (zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, komentarz do art. 278; H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 341).

3. Zgodnie z art. 275 p.p.s.a., do wznowienia postępowania z przyczyn nieważności właściwy jest sąd, który wydał zaskarżone orzeczenie, a jeżeli zaskarżono orzeczenia sądów obu instancji – Naczelny Sąd Administracyjny. Do wznowienia postępowania na innej podstawie właściwy jest sąd, który ostatnio orzekał w sprawie. Procedura rozpoznawania skargi o wznowienie – poza kwestionowaną w niniejszym postępowaniu możliwością zaskarżenia postanowienia o odrzuceniu skargi – nie doznaje jednak istotniejszych różnic w zależności od tego, jaki sąd jest właściwy do jej rozpoznania. Stosownie do art. 276 p.p.s.a., w sprawach nieuregulowanych w dziale VII do skargi o wznowienie postępowania należy odpowiednio stosować przepisy o postępowaniu przed sądem administracyjnym

pierwszej instancji. Zastosowanie znajdują więc m.in. przepisy regulujące skład sądu (art. 16–17 p.p.s.a.), wyłączenie sędziego (art. 18–24 p.p.s.a.), pisma w postępowaniu sądowym (art. 45–49 p.p.s.a.) itp. Z kolei do skargi o wznowienie postępowania wnoszonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego stosuje się odpowiednio art. 175 p.p.s.a. Oznacza to, że taka skarga musi być sporządzona przez adwokata, radcę prawnego lub inną osobę wymienioną w tym przepisie (zob. postanowienie NSA z 9 marca 2005 r., sygn. akt I GSK 359/05).

Skarga o wznowienie postępowania powoduje uruchomienie dwufazowego postępowania, mającego na celu zbadanie jej dopuszczalności, a następnie, jeśli to zostanie potwierdzone, zbadanie jej zasadności (zob. postanowienie NSA z: 16 listopada 2005 r., sygn. akt I OZ 299/05 i 4 września 2013 r., sygn. akt I FSK 1424/13; zob. także H. Knysiak-Molczyk, [w:] *Prawo o postępowaniu...*, red. T. Woś, s. 915). Zgodnie z wyrokiem NSA z 17 sierpnia 2012 r. (sygn. akt I FSK 281/12) pierwszy etap polega na ustaleniu czy w sprawie ziściła się przesłanka wznowieniowa, która otwiera możliwość ponownego zbadania sprawy oraz zachowania terminu do wniesienia skargi. W kontekście okoliczności, jakie wystąpiły w sprawie skarżącej warto przywołać w tym miejscu pogląd wyrażony w postanowieniu NSA z 2 grudnia 2014 r. (sygn. akt I FSK 2189/13), wedle którego samo sformułowanie podstawy wznowienia w sposób odpowiadający przepisom art. 271-274 p.p.s.a. nie oznacza, że skarga opiera się na ustawowej podstawie wznowienia, jeżeli już z jej uzasadnienia wynika, że podnoszona podstawa nie zachodzi. Drugi etap dotyczy *stricto* ponownego rozstrzygnięcia sporu, który był przedmiotem orzeczenia, zakwestionowanego w tym nadzwyczajnym trybie. Rozpoznanie zasadności podstaw skargi o wznowienie postępowania następuje wyłącznie na rozprawie. W zakresie badania podstaw wznowienia na posiedzeniu niejawnym mieści się jedynie stwierdzenie, czy skarżący wskazuje podstawę wznowienia i czy odpowiada ona jednej z podanych w p.p.s.a. przyczyn uzasadniających żądanie wznowienia, a nie ustalenie, czy podstawa ta rzeczywiście istnieje lub jest trafna (zob. wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r., sygn. akt V SA/Wa 2660/05). Dopiero na rozprawie sąd bada merytoryczne występowanie ustawowej podstawy wznowienia, a negatywny wynik tej oceny powoduje oddalenie skargi o wznowienie (zob. postanowienie NSA z 26 października 2012 r., sygn. akt II OSK 2577/12).

4. W związku z treścią art. 15 § 1 pkt 1, art. 173 § 1 oraz art. 194 p.p.s.a. w orzecznictwie i doktrynie jednolicie przyjmuje się zwalczaną przez skarżącą tezę, iż skarga kasacyjna przysługuje – jako jedyny dopuszczalny środek zaskarżenia wyłącznie od orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego w przedmiocie wznowienia postępowania (chodzi zarówno o postanowienia o odrzuceniu, jak i oddaleniu skargi; zob. A. Kabat, [w:] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu...*, LEX/el. 2016)

5. Trybunał Konstytucyjny już kilkakrotnie wypowiadał się na temat konstytucyjnych aspektów instytucji wznowienia postępowania. Konsekwentnie rozróżnia on przy tym wznowienie postępowania w ujęciu art. 190 ust. 4 Konstytucji – jako instytucję służącą sanowaniu rozstrzygnięć wydanych na podstawie przepisów uznanych za niezgodne z ustawą zasadniczą (wznowienie postępowania *sensu largo*, wznowienie postępowania w ujęciu konstytucyjnym), oraz wznowienie postępowania w ujęciu gałęziowym – jako ustawowo uregulowany instrument wzruszania prawomocnych orzeczeń i decyzji na gruncie poszczególnych procedur (wznowienie postępowania *sensu stricto*, wznowienie postępowania w ujęciu technicznym).

Rozróżnienie wznowienia postępowania w ujęciu konstytucyjnym i gałęziowym (technicznym) oraz leżące u jego podstaw różnice aksjologiczne, systemowe i funkcjonalne mają istotne znaczenie także dla problemu „prawa do wznowienia postępowania”. W orzecznictwie sądu konstytucyjnego utrwalona jest bowiem teza o istnieniu uprawnienia (prawa podmiotowego) do wznowienia postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającym niezgodność przepisu, na podstawie którego zapadło prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja. Uprawnienie to jest sytuowane zarówno w kontekście art. 190 ust. 4, jak i art. 45 ust. 1 Konstytucji (zob. m.in. wyroki TK z: 7 września 2006 r., sygn. akt SK 60/05; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09). Nawet w tym wypadku, mimo wyraźnej podstawy konstytucyjnej, Trybunał uznaje jednak, że uprawnienie do wznowienia postępowania nie ma charakteru absolutnego (zob. przykładowo wyroki TK z: 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 6/09; 24 listopada 2009 r., sygn. akt SK 36/07). W sporadycznych wypadkach o pozbawieniu możliwości wznowienia postępowania decyduje zresztą – z różnych względów – sam Trybunał (zob. przykładowo wyroki

TK z: 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 29 listopada 2007 r., sygn. akt SK 43/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt SK 57/06).

O równie jednoznaczną ocenę trudno natomiast w odniesieniu do wznowienia postępowania w ujęciu gałęziowym. Według dominującego nurtu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie wynika uprawnienie do żądania („prawo do”) wznowienia postępowania, czy też szerzej – do żądania ponownego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądowym. Skargom konstytucyjnym, w których kwestionowane były – z punktu widzenia zgodności z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji – przepisy zamykające dostęp do tego rodzaju środków prawnych, odmawiano nadania dalszego biegu, bądź też zapoczątkowane nimi sprawy umarzano z powodu niedopuszczalności wydania wyroku. Przykładem tej linii orzeczniczej jest postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 2003 r. (sygn. akt SK 33/02), w którym wskazano m.in.: „Uznanie prawa do sądu za jedno z fundamentalnych dla demokratycznego państwa prawnego nie oznacza jednak, że jest to prawo nieograniczone, dające wszystkim podmiotom pełną swobodę angażowania wymiaru sprawiedliwości we wszystkich przypadkach uznawanych przez te podmioty za wymagające interwencji sądu. Przeciwnie, Konstytucja wyraźnie wyznacza gwarantowany poziom ochrony sądowej. Powołane przez skarżącego wzorce kontroli muszą być więc rozpatrywane z uwzględnieniem tych przepisów Konstytucji, które określają zakres prawa do sądu, w szczególności: art. 78 – przyznającego prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, art. 176 ust. 1 – zawierającego gwarancję dwuinstancyjnego postępowania sądowego oraz art. 176 ust. 2 – pozostawiającego ustawodawcy zwykłemu określenie ustroju, właściwości sądów oraz postępowania przed sądami. Konstytucja statuuje więc tylko podstawowe zasady, jakim musi odpowiadać wymiar sprawiedliwości w demokratycznym państwie prawnym. Nie ma podstaw, by konstytucyjne prawo do sądu rozszerzać poza granice wyznaczone przez powołane przepisy. W konsekwencji, trzeba się zgodzić z tezą, że Konstytucja nie gwarantuje ani powszechnego prawa do kontroli orzeczenia przez третią instancję (kasacja), ani jakiegoś ogólnego prawa do wznowiania postępowania”. Pogląd, iż: „[...] z art. 45 Konstytucji nie wynika uprawnienie do żądania ponownego rozpoznania sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem sądowym” wyrażony został przez Trybunał Konstytucyjny również w postanowieniach z: 18 stycznia 2006 r. (sygn. akt Ts 55/05) i 28 lutego 2006 r. (sygn. akt Ts 218/05). W kolejnych

orzeczeniach Trybunału stanowisko to stało się podstawą odmowy nadania biegu skargom konstytucyjnym z uwagi na ich oczywistą bezzasadność (zob. postanowienia TK z: 29 czerwca 2006 r. i 23 lutego 2007 r., sygn. akt Ts 168/05; 22 maja 2007 r., sygn. akt Ts 245/06).

Odmienne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął m.in. w wyrokach z: 13 maja 2002 r. (sygn. akt SK 32/01) i 21 lipca 2009 r. (sygn. akt K 7/09). W orzeczeniach tych Trybunał wywiódł prawo do żądania wznowienia postępowania z rygorów, jakim powinna odpowiadać sprawiedliwa (rzetelna) procedura sądowa. W wyroku z 21 lipca 2009 r. (sygn. akt 7/09) Trybunał wskazał m.in., że w jego ocenie: „[...] wymóg ukształtowania procedury sądowej zgodnie ze standardami sprawiedliwości proceduralnej obejmuje nakaz ustanowienia rozwiązań, które zapewnią jednostce adekwatną ochronę przed prawomocnymi orzeczeniami, obciążonymi szczególnie poważnymi wadami i naruszającymi wartości konstytucyjne. Wymóg ten dotyczy prawomocnych orzeczeń sądowych opartych na błędnych ustaleniach faktycznych w sytuacji, w której pojawiają się nowe dowody, niebrane pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę. Ustawodawca, kształtując prawo do wznowienia postępowania w takiej sytuacji, musi jednak szczególnie starannie wyważyć wszystkie kolidujące wówczas wartości, uwzględnivszy szczególne znaczenie stabilności prawomocnych orzeczeń sądowych jako wartości konstytucyjnej”.

Brak pełnej jednolitości judykatury Trybunału Konstytucyjnego w kwestii adekwatności art. 45 ust. 1 (a także art. 77 ust. 2) Konstytucji do oceny konstytucyjności przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności oraz sposób ukształtowania przez ustawodawcę procedur z nadzwyczajnych środków zaskarżenia – w szczególności ze skargi o wznowienie postępowania – przekłada się także na sposób prezentacji wniosków Sejmu w toczących się w tej mierze postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym (zob. przykładowo stanowiska Sejmu w sprawach o sygn. akt K 7/09 czy też SK 11/09). Jak wskazano, w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wydaje się dominować stanowisko, które uznaje art. 45 ust. 1 Konstytucji za relewantny wzorzec kontroli procedury wznowieniowej, chociaż równocześnie przyznaje nieco niższy standard przewidzianych wówczas gwarancji prawa do sądu (zob. wyroki TK z: 13 maja 2002 r., sygn. akt SK 32/01; 21 lipca 2009 r., sygn. akt K 7/09; 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 12/99; 6 października 2004 r., sygn. akt SK 23/02; 31 marca 2005 r., sygn. akt

SK 26/02; 27 października 2004 r., sygn. akt SK 1/04; 11 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 5/02; 15 maja 2000 r., sygn. akt SK 29/99; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 11 maja 2011 r., sygn. akt SK 11/09). W konsekwencji, pogląd taki zostanie przyjęty również w niniejszej sprawie.

6. Powyższe uwagi nie mogą przesłonić faktu, iż w sytuacji, w której ustawodawca wprowadza – w określonym zakresie, wyznaczonym zarówno przez przesłanki (podstawy) wznowienia, jak i termin do wystąpienia ze stosowną skargą – instytucję wznowienia postępowania (tutaj: postępowania sądownoadministracyjnego), powinien równocześnie ukształtować tę instytucję w sposób uwzględniający zasady i wartości konstytucyjne, w tym inkorporowane w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 czy też art. 176 ust. 1 Konstytucji. W analizowanym przypadku dotyczy to dopuszczalności i zasad kontroli postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie.

7. Podstawowym konstytucyjnym uzasadnieniem ograniczenia (wyłączenia) możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym mogą być względy zazwyczaj przywoływane jako racja dla wytyczenia ścisłych ram, w jakich może funkcjonować instytucja wznowienia postępowania, tj. formalny aspekt zasady państwa prawnego i zasada ochrony zaufania do państwa, wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki „porządku publicznego” oraz „wolności i praw innych osób” (tutaj: innych uczestników „bazowego” postępowania), czy też – również stanowiące komponent prawa do sądu prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, dążenie do zapewnienia stanu „pokoju prawnego” między stronami (uczestnikami) sporu oraz ostateczne, stabilne ukształtowanie ich sytuacji prawnej, czego operacjonalizację stanowi instytucja prawomocności orzeczeń.

W doktrynie podkreśla się, że instytucja wznowienia postępowania ma zapewnić racjonalną stabilność merytorycznego orzeczenia i autorytet sądu, który je wydał (zob. K. Sobieralski, *Wznowienie postępowania...*, s. 49-50), każdy spór sądowy powinien znaleźć swoje ostateczne, skuteczne i niepodważalne rozstrzygnięcie, a niewzruszalność prawomocnych orzeczeń nie jest wprawdzie regułą absolutną, ale odstępstwa od niej muszą być oceniane z punktu widzenia

wartości konstytucyjnych i przy założeniu, że sama reguła jest składową klauzulą demokratycznego państwa prawnego. Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że: „Prawomocność jest sama w sobie wartością konstytucyjną. Przywracanie stanu stałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego [...] zasługuje na ochronę w ramach zjawisk właściwych dla państwa prawa (w płaszczyźnie generalnej) i jako finalny cel, któremu służy konstytucyjne prawo do sądu – w perspektywie indywidualnej i konkretnej. Dlatego podważenie prawomocności musi każdorazowo być przedmiotem skrupulatnego ważenia wartości” (wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; zob. także wyroki TK z: 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/03; 20 maja 2003 r., sygn. akt SK 10/02; 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03; 28 listopada 2006 r., sygn. akt SK 19/05; 14 października 2008 r., sygn. akt SK 6/07; postanowienia TK z: 5 marca 2008 r., sygn. akt SK 95/06 i 21 kwietnia 2015 r., sygn. akt SK 52/12). Prawomocne rozstrzygnięcie, które nie może zostać zmienione w następstwie złożenia skargi o wznowienie postępowania, umożliwia stronom zakończonemu postępowaniu ułożenie swych spraw według własnych preferencji oraz przyjęcie odpowiedzialności za swoje decyzje. W tym zaś kontekście przypomina się, że wywodzona z zasady demokratycznego państwa prawnego zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa „opiera się na pewności prawa, a więc takim zespołem cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny” (wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; zob. również wyrok TK z 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU nr 4/2000, poz. 107).

Z perspektywy gwarancji proceduralnych, które system prawny powinien przyznawać i zabezpieczać na rzecz strony postępowania sądownoadministracyjnego zainteresowanej potencjalnie jego wznowieniem wymaga jednak ustalenia, czy istotnie są powody, dla których stabilność sytuacji prawnej ukształtowanej prawomocnym wyrokiem miałaby zostać ukształtowana na różnym poziomie w zależności od tego, czy prawomocny wyrok lub postanowienie kończące

postępowanie w sprawie zostało wydane przez wojewódzki sąd administracyjny czy też Naczelny Sąd Administracyjny, orzekający jako sąd II instancji. Nie sposób przy tym pominąć faktu, iż skarga o wznowienie jest środkiem zaskarżenia względnie suspensywnym: jej wniesienie nie tamuje bowiem wykonania zaskarżonego orzeczenia, chociaż w przypadku, gdy zgłaszający wniosek o wstrzymanie wykonania orzeczenia uprawdopodobni, że grozi mu niepowetowana szkoda, sąd może wstrzymać wykonanie tego orzeczenia.

7. Jako argument na rzecz ograniczenia (wyłączenia) możliwości zaskarżenia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym można przytoczyć względ na szczególną pozycję ustrojową tego sądu oraz model postępowania odwoławczego przed NSA. Naczelny Sąd Administracyjny jest bowiem sądem II instancji, rozpoznającym – po myśli art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. – środki odwoławcze (zażalenia i skargi kasacyjne) od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, stosownie do przepisów tej ustawy. Natomiast ustawa ta nie zawiera przepisu, który dopuszczałby możliwość rozpoznawania w trybie określonym w jej przepisach skargi kasacyjnej bądź zażalenia od orzeczeń wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny – chociażby do innego, równoległego składu tego sądu (w procedurze cywilnej tzw. zażalenie poziome). Jest to związane z ustrojową rolą NSA jako sądu odwoławczego wyłącznie w stosunku do wojewódzkich sądów administracyjnych oraz wprowadzeniem dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego (zob. A. Wiktorowska, *Pozycja prawna sądów administracyjnych i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Postępowanie administracyjne...*, red. M. Wierzbowski, s. 408; E. Ochendowski, *Zakres kontroli sądów administracyjnych i ich właściwość*, [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, *Postępowanie sądowniczoadministracyjne...*, s. 78; postanowienie NSA z 14 kwietnia 2004 r., sygn. akt GSK 68/04). W konsekwencji utrwalił się – kontestowany przez skarżącą, aczkolwiek bezwyjątkowy na tle przepisów p.p.s.a. – pogląd, że od wyroków i postanowień wydanych przez Naczelny Sąd Administracyjny nie przysługuje żaden środek odwoławczy, o którym mowa wyżej (zob. przykładowo postanowienie NSA z 22 lutego 2011 r., sygn. akt II GZ 224/10). Orzeczenia takie stają się zatem orzeczeniami prawomocnymi z chwilą ich ogłoszenia (zob. postanowienia NSA z: 4 kwietnia 2008 r., syn. akt II GZ 187/07;

27 maja 2008 r., sygn. akt II GSK 254/07; wyrok WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt IV SA/Wa 446/05). Kontrola działalności administracji publicznej dokonywana przez NSA na podstawie art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie oznacza powtórnego badania legalności zaskarżonego aktu administracyjnego w jego całości. W postępowaniu wywołanym skargą kasacyjną Naczelny Sąd Administracyjny ocenia bowiem wyłącznie prawidłowość działania sądu administracyjnego pierwszej instancji (zob. szerzej: wyrok NSA z 28 stycznia 2005 r., sygn. akt FSK 1418/04).

8. Dopuszczenie możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym byłoby trudne do pogodzenia również z modelem skargi kasacyjnej przyjętym na tle przepisów p.p.s.a. W świetle art. 173 i n. p.p.s.a. skarga kasacyjna ma bowiem charakter środka odwoławczego przysługującego od wydanych przez sąd pierwszej instancji nieprawomocnych wyroków i postanowień kończących postępowanie w sprawie (z pewnymi wyjątkami wprowadzonymi wzmiankowaną na wstępie nowelizacją przywołanego przepisu). Skarga kasacyjna nie przysługuje natomiast od orzeczeń sądu kasacyjnego oraz orzeczeń prawomocnych.

9. Odnosząc się do argumentów skarżącej dotyczących naruszenia standardów wynikających z art. 45 ust. 1, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji należy odwołać się natomiast do specyfiki skargi o wznowienie postępowania, jako instytucji, która łączy cechy środka zaskarżenia oraz powództwa o charakterze kształtującym (zob. P. Szustakiewicz, A. Skoczyła, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, komentarz do art. 270, Nb 3). Skarga o wznowienie prowadzi w rezultacie do wszczęcia postępowania będącego kontynuacją procesu zakończonego prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego (zob. R. Hauser, W. Piątek, w: *System prawa administracyjnego...*, t. X, Warszawa 2014, s. 571-573). Skarga o wznowienie inicjuje wprawdzie nowe postępowanie sądowe, tym niemniej pozostaje ono w ścisłej łączności z postępowaniem zakończonym prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego. Odrębność postępowania zainicjowanego skargą o wznowienie jest określana w doktrynie jako ściśle technicznoprawna; z materialnego punktu

widzenia wznowienie postępowania polega na rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zakończonej prawomocnym orzeczeniem (zob. W. Piątek, [w:] R. Hauser, W. Piątek, J. Skoczylas, *Środki zaskarżenia...*, s. 365-366). W powiązaniu z nadzwyczajnym charakterem tego środka zaskarżenia uprawnia to do stwierdzenia, że rygory związane z zapewnieniem i zabezpieczeniem w drodze postępowania odwoławczego od postanowienia o odrzuceniu skargi o wznowienie odpowiedniego poziomu sprawiedliwości proceduralnej mogą być w tym przypadku łagodniejsze niż w przypadku zwykłego postępowania sądownoadministracyjnego, nakierowanego bezpośrednio na kontrolę działalności administracji publicznej. W związku zaś z faktem, że postępowanie ze skargi o wznowienie postępowania stanowi (lub może stanowić) kontynuację postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem kończącym postępowanie sądownoadministracyjne, nie powinno być ono postrzegane w izolacji od tego postępowania głównego z punktu widzenia wymogów dwuinstancyjności i zaskarżalności orzeczeń wydanych w I instancji.

10. Reasumując, należy uznać, że art. 173 § 1 p.p.s.a., w zakresie, w jakim nie przewiduje możliwości zaskarżenia skargą kasacyjną postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego odrzucającego skargę o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, **jest zgodny** z art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji i **nie jest niezgodny** z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie, z ostrożności procesowej należy podkreślić, że nawet przyznanie skarżącej – na podstawie ewentualnego wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego zakresową niekonstytucyjność art. 173 § 1 p.p.s.a. – prawa do uruchomienia kontroli instancyjnej postanowienia o odrzuceniu wniesionej przez nią skargi o wznowienie nie oznacza wcale pozytywnej perspektywy dla uwzględnienia tej skargi i uchylecia wcześniejszych, niekorzystnych dla niej decyzji czy też orzeczeń w sprawie.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński